



Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Arkivkode:	704
Dato:	20094
Saksnr:	201101697-52

Deres ref.: 201101697-/MLS

Var ref.: 11/6675 - Hilde Furevold ³

Dato: 15. september 2011

Høring - NOU 2011:7 Velferd- og migrasjon

Vi viser til departementets brev av juni 2011 vedlagt høringsnotat.

Utvalget som ble oppnevnt 6.mai 2009 fikk et omfattende mandat, blant annet å vurdere hvorvidt hvordan økt innvandring kan påvirke utstøtning fra arbeidslivet, hvorvidt et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på bruken av dagens velferdsordninger, hvorvidt de universielle velferdsordninger sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp om målene om høyest mulig yrkesdeltagelse og hvilke virkemidler som kan påvirke dette bildet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det er viktig at det legges til rette for velferdsordninger som støtter opp under større inkludering og deltakelse i samfunnet, og at flere får mulighet til arbeid og aktivitet i stedet for passive stønader.

NOU 2011:7 er omfattende. Arbeids- og velferdsdirektoratet kommenterer kapittel 6 og 14. Kommentarene referer til kapitler og punkter.

Kapittel 6 -Velferdsordninger ved inn- og utvandring

Punkt 6 .6.2.2 om EØS-regelverket, 6.3.1 Medlemskap

EØS –regelverket

Utredningen gir en god oversikt over aktuelle standardiserings- og koordineringsinstrumenter som er førende for det internasjonale samarbeidet på velferds- og trygdeområdet.

Som utvalget poengterer er norske myndigheters handlingsrom begrenset innenfor EØS, ettersom trygdekoordineringen der er bestemt av et overstatlig regelverk som likestiller statsborgere fra EU/EØS-land og som går langt i å likestille medlemslandenes territorier i forhold til retten til å motta opptjente trygdeytelser.

De bilaterale trygdeavtalene med land utenfor EØS, gir et noe friere spillerom for nasjonale endringer/tiltak. Ved inngåelse av bilaterale avtaler har partene også i større grad enn innenfor EØS-samarbeidet anledning til å begrense omfanget av avtalene og dermed oppnå at disse ikke gir vesentlige særfordeler med hensyn til eksport av ytelse ut over det som måtte følge av nasjonal lovgivning.

Det er imidlertid opp til det enkelte land å utforme sin nasjonale sosialpolitikk innenfor de rammer som disse trygdeavtalene, herunder EØS-avtalen stiller.

En mulighet er å gjennomgå enkelte av medlemskapsbestemmelsene i kapittel 2 i folketrygdloven. Medlemskap i folketrygden er i stor grad styrende for retten til å eksportere trygdeytelser til utlandet. For å få utbetalt ytelse som foreldrepenger, barnetrygd og kontantstøtte til utlandet, kreves det at medlemskapet i folketrygden opprettholdes.

Selv om utvalget har uttalt at det ikke er ønskelig å bryte med prinsippet om bostedstrygd (universalprinsippet), vil det være andre typer medlemskap hvor vilkårene for medlemskap kan vurderes med tanke på eksport av ytelse til utlandet.

Dette gjelder følgende medlemskapsbestemmelser i folketrygdloven:

Medlemskap for arbeidstakere som ikke bor i Norge etter ftrl § 2-2

Ftrl § 2-2 medfører at arbeidstakere i Norge blir pliktige medlemmer i folketrygden fra første arbeidsdag i Norge. Det er ikke noen nedre grense for varighet eller omfang av arbeidet for dette medlemskapet. Dette kan åpne for tilpasninger for rett til ytelse fra folketrygden, særlig for rett til foreldrepenger.

Når EØS-reglene om sammenlegging av trygdetid kommer til anvendelse betyr dette i praksis at det holder å arbeide en dag i Norge for å få foreldrepenger beregnet ut fra norske regler, basert på norsk inntekt.

Ftrl § 2-8 Frivillig medlemskap utenfor Norge

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil også peke på den relative vide muligheten til å tegne frivillig medlemskap utenfor Norge. En stadig økende internasjonalisering, samt endringer i arbeidslivet/pensjonsreglene har blant annet medført at det stadig blir nye persongrupper i ulike situasjoner som søker frivillig medlemskap etter § 2-8, under opphold i utlandet.

Ordlyden i § 2-8 annet ledd ”når særlige grunner gjør det rimelig” åpner opp for å gi medlemskap til personer som velger å bosette seg i utlandet av andre grunner enn at arbeid eller studier gjør det

nødvendig. Da det heller ikke er fastsatt noen øvre grense for hvor lenge et slikt medlemskap kan vare, vil det bety at personer som bosetter seg i utlandet kan motta ytelser fra folketrygden i flere tiår. Siden medlemskapet i folketrygden styrer retten til eksport av trygdeytelser til utlandet, vil det kunne være behov for en gjennomgang av ovennevnte bestemmelse med tanke på hvilke grupper lovgiver mener bør være kvalifisert til tryggedekning fra folketrygden, under opphold i utlandet. Det bør også i denne sammenheng vurdere hvilket innhold det frivillige medlemskapet skal ha og hva det skal koste.

På bakgrunn av ovennevnte er Arbeids- og velferdsdirektoratet av den oppfatning at det bør vurderes å gjennomgå kapittel 2 i folketrygdloven, med tanke på vilkårene for medlemskap for disse gruppene.

Kapittel 14 – Vurdering av tiltak

Punkt 14.3 Velferdspolitik

Folketrygdens inntektssikringsordninger skal fremme både velferd og verdiskapning. Det er viktig at innretningen av ytelsene og regelverket blir tilpasset en omskiftelig verden, med utfordringer både på etterspørsels- og tilbudssiden.

En viktig bærebjelke for NAVs forvaltning av ulike tjenester og ytelser er oppdaterte data over innvandringsstatus for de som søker NAVs tjenester. Hvorvidt personen har lovlig opphold i Norge, og ellers har adgang til det norske arbeidsmarkedet er et sentralt kriterium. Det bør derfor vurderes en bedre samordning og integrering av data fra skattemyndighetenes, utlendingsmyndighetene og NAVs systemer. NAV bør også som ledd i sin modernisering ha som mål utvikle et oppdatert register over medlemmer, både betalende og ikke betalende.

Uheldige incentivfeller

Ved å eksportere trygdeytelser etter norsk beregning til lavkostland, oppstår en incentivfelle. Noen av eksportreglene er traktatfestede og kan vanskelig gjøres noe med fra ensidig norsk hold. Men det bør kunne vurderes om deler av komponentene i uføretrygd og alderspensjon ikke skal kunne eksporteres med fulle beløp (levestandardjustering), eventuelt om eksport skal avslås helt. På samme måte bør det kunne vurderes om det innenfor handlingsrommet kan innføres økte krav til opptjening før ytelse tilstås i Norge, og økte krav til opptjening før ytelsen kan eksporteres ut av Norge. I og med begrenset handlingsfrihet innenfor EØS og ellers generelle konvensjoner er det likevel begrenset hvor langt en kan gå. Men det vil kunne utgjøre et merkbart incentiv for den enkelte at ytelsene blir satt ned eller faller bort hvis vedkommende flytter ut av Norge.

Aktiveringsalternativet

Alle forslagene i aktiveringsalternativets oppsummering i pkt 14.3.5 er allerede en del av NAVs løpende vurderinger og utvikling av NAV-reformen - i alle fall når det gjelder tjenester for innenlandsboende. Tidlig inngripen i sykepengefasen og økt bruk av gradering er en stadig viktigere del av regjeringens og NAVs arbeid med sykefraværereformen.

Det er i praksis vanskelig å opprettholde samme intensitet i oppfølgingen av utenlandsboende trygdemottakere som for innenlandsboende. Det samme kan sies om utsiktene til å oppnå store endringer ved å innføre nye sanksjoner, for eksempel stans av ytelser ved ikke aktivitet der slike ikke

allerede finnes i dag. Oppfølging av inngangsvilkår, utsikter til graderte ytelser, arbeidsevne og planlegging av arbeidsrettede aktiviteter byr på praktiske og administrative utfordringer, og krever betydelig ressursinnsats fra NAVs side for å oppnå målbare resultater. Selv om reglene kan klargjøres og kommuniseres bedre så må den konkrete oppfølgingen fra NAV, arbeidsgivere og andre samhandlere være bærebjelken i en økt satsing på aktivisering. Mye av gevinsten i aktiviseringsalternativet vil på denne måten være avhengig av at NAV vil kunne prioritere tilstrekkelig ressurser til å følge opp disse brukerne. Dette er en stor utfordring i dag gitt at NAV også skal ha økt fokus på oppfølging av innenlands brukere. En tettere og bedre oppfølging av utenlands brukere, vil kreve økte ressurser.

Punkt 14.3.6 Aktivisering i de familiepolitiske ordningene

Overgangstønad til enslige forsørgere **Aktivitetskravet**

Utvalget mener på bakgrunn av et bedre utbygd barnehage tilbud at det er rimelig å stille aktivitetskrav til enslige forsørgere når det yngste barnet har passert ett år, ikke tre år som i dag.

Også våre erfaringer tilsier at personer som mottar passive ytelser har større sannsynlighet for å bli mottakere av varige ytelser eller ytelser i en lengre periode enn andre brukere. I tillegg er den sterke etterspørselen etter arbeidskraft og den forventede demografiske utviklingen argumenter for å få denne gruppen inn i arbeidsrelaterte aktiviteter så tidlige som mulig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er derfor enig i at kravet til yrkesrettet aktivitet bør inntre på et tidligere tidspunkt enn i dag, men kanskje ikke fullt ut slik loven krever fra det tidspunkt barnet fyller ett år. Dersom dagens krav for å fylle vilkåret om å være i yrkesrettet aktivitet skal komme i gang fra barnet fyller ett år, må den enslige moren/faren bruke tid i barnets første leveår til å planlegge og forberede seg på dette. Dette vil kunne innebære innkalling til møte på NAV-kontoret, kompetansevurdering, behovsvurdering, etablering av tilsynsordning, søke arbeid, eventuelt planlegging av utdanning og søknad om skoleplass, eventuelt godkjenning av utenlandsk utdanning osv. Omfanget vil variere fra bruker til bruker. Vi mener at enslige forsørgere, på samme måte som andre som mottar foreldrepenger, bør være sikret å kunne være hjemme med barnet det første leveåret uten å måtte bruke nevneverdig tid på å forberede seg til aktivitet. De som har fødselspermisjon og ønsker å gå tilbake i jobb trenger ikke planlegge dette ut over å etablere nødvendig tilsynsordning.

I henhold til gjeldende retningslinjer skal NAV-kontorets oppfølging/planlegging med tanke på kvalifisering og fremtidig arbeid starte senest når det yngste barnet er om lag ett år. I henhold til gjeldende regelverk kan imidlertid den enslige moren eller faren velge å ikke ta imot oppfølging fra NAV så lenge barnet er under tre år, uten at dette får konsekvenser for stønaden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at det ved en endring av aktivitetskravet fra tre til ett år bør se på hvordan kravet skal håndteres i oppstartsfasen. Det bør kunne stilles krav til fremmøte på NAV-kontoret, kartlegging og konkret planlegging av fremtidig aktivitet, etablering av tilsynsordning, eventuell søknad på skoleplass mv. Også mindre aktiviteter som norskkurs og annen basisopplæring bør kunne komme i gang så snart det er mulig der det er behov for det. På samme måte som for det

ordinære aktivitetskravet bør det være slik at manglende fremmøte, forberedelse til aktivitet mv medfører at retten til overgangsstønad faller bort.

Utvalget ønsker å videreføre gratis kjernetid i barnehagen, og foreslår at tilbudet eventuelt utvides til flere innvandrertette områder, eventuelt til å omfatte yngre barn. Tiltaket bør i størst mulig grad kombineres med tiltak for å få foreldrene ut i arbeid

Ordningen med gratis kjernetid i barnehage bør videreføres og utvides til også andre geografiske områder hvor man har lignende utfordringer som det man har i de områder hvor ordningen har vært til nå. Med tanke på en eventuell utfasing av kontantstøtten, bør det også vurderes om aldersgrensen bør senkes eller utvides, slik at målgruppen blir større.

Tydeligere sanksjonsbestemmelser

Kravet om yrkesrettet aktivitet som vilkår for rett til overgangsstønad, kan blant annet oppfylles ved å stå tilmeldt NAV som reell arbeidssøker.

Utvalget påpeker at vilkårene for bortfall av stønad hvis man nekter å ta imot tilbud om arbeid eller tiltak er mindre tydelige for mottakere av overgangsstønad enn for mottakere av dagpenger og anbefaler at det vurderes om stønaden bør gjøres mer lik dagpengeordningen.

Fra stønadsordningen ble endret i 1998 og frem til 2002 var sanksjonene for stønad til enslig mor eller far til en viss grad som for dagpenger. Hensikten bak bestemmelsene var opprinnelig å etablere en ordning som i størst mulig grad korresponderte med dagpengereglene. Dersom forsørgeren ikke tok imot tilbud om arbeid/arbeidsmarkedstiltak mv, ble det fattet vedtak om tidsbegrenset bortfall av stønaden. Når det gjaldt konsekvenser av ikke å sende meldekort mv, ble overgangsstønaden stanset og det ble foretatt trekk for såkalt inaktive dager i fremtidig stønad.

Sanksjonsbestemmelsene for dagpengemottakere viste seg uegnet for mottakere av overgangsstønad, først og fremst fordi overgangsstønad utbetales per måned og ikke per dag. Sanksjonene kunne således først iverksettes i etterkant av den handlingen som utløste sanksjonen. Det ble derfor lagt til grunn at en mer hensiktsmessig reaksjonsform er å anvende de alminnelige bestemmelsene i folketrygdloven § 22-12 om tidspunktet for utbetaling når rett til en ytelse opphører, slik at stønaden opphører fra måneden etter at vilkårene ikke lenger er oppfylt. Endringene hadde som formål at det i stedet for en ren økonomisk sanksjon ble lagt opp til at den enslige moren/faren skulle varsles og få anledning til å rette opp "feilen" og bli mer aktiv som arbeidssøker.

Dersom den enslige moren/faren ikke tar imot tilbud om arbeid/arbeidsmarkedstiltak, kan NAV sette som vilkår for rett til overgangsstønad at forsørgeren tar imot tilbud. Dersom forsørgeren etter at det er satt slikt vilkår uten rimelig grunn igjen unnlater å ta imot tilbud, skal overgangsstønaden etter gjeldende praksis falle bort (stanses) i en måned. "Rimelig grunn" vurderes både etter dagpengeregelverket og individuelt ut fra situasjonen som enslig forsørger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i at sanksjonene ved ikke å ta imot tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak bør tydeliggjøres i lovverket. Det må imidlertid som i dag vurderes om vedkommende hadde rimelig grunn til å takke nei til tilbudet. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan være vanskeligere å tydeliggjøre hvilke forhold det her skal legges vekt på.

Tettere oppfølging og gode aktiveringsløp

Utvalget mener at et strengere krav til aktivitet må følges opp tettere av NAV og at det er behov for mer hjelp og veiledning enn det som gis under det eksisterende systemet. Utvalget påpeker behov for større innsats for å lage gode aktiveringsløp på måter som også ivaretar behovene til mottakere med innvandrerbakgrunn. Behovet for norskopplæring påpekes spesielt.

Oppfølgingsmetodikken i NAV-kontoret, som starter med kompetansekartleggingen og behovsvurderingen av brukere, beskriver også rutinen for å lage aktivitetsplaner for brukere som behøver det.

Ved å endre aktivitetskravet for enslige forsørgere som foreslått ovenfor, vil slike aktivitetsplaner bli forpliktende og det vil kunne iverksettes sanksjoner dersom forsørgeren ikke følger den utarbeidede planen uten noen gyldige grunner.

Når det gjelder innvandrergrupper, vil det imidlertid ofte være avgjørende at det benyttes tolk. Det bør vurderes om det bør avsettes egne midler til dekning av utgifter til tolketjenester.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er ellers enig i at norskundervisning og for den del også annen basisopplæring bør kunne anses som nødvendig opplæring selv om det ikke utgjør 50 % av full tid. Vi mener imidlertid at det må klarlegges hvem som skal ha ansvaret for slik opplæring og at dette må ses i sammenheng med Introduksjonsprogrammet, Kvalifiseringsprogrammet og "Ny sjanse".

Begrensning i antall treårsperioder

Utvalget anbefaler å vurdere begrensning i antall treårsperioder der den enkelte kan motta overgangsstønad.

Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at de fleste enslige mødre som i gjentatte, påfølgende perioder får flere barn og dermed rett til overgangsstønad i en ny treårsperiode, i hovedsak kan være sammenfallende med den gruppen enslige forsørgere som mistenkes for å ikke være enslige forsørgere reelt sett. Det er avdekket forhold som tyder på at man i enkelte miljøer systematisk tilpasser seg systemet og innretter seg med tanke på å motta stønad som enslig mor eller far – ofte ved å få et nytt barn med samme barnefar. Regelverket har i de senere årene blitt styrket, slik at det i slike tilfeller er den enslige moren som må sannsynliggjøre at hun fyller vilkårene for stønad. Vi har også fått bestemmelser som gjøre det enklere for NAV å innhente opplysninger slik at de faktiske forhold kan avdekkes og stønaden stanses i disse tilfellene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser fordelene ved en ufravikelig bestemmelse som begrenser antallet perioder det kan gis overgangsstønad. En slik regel vil gjelde for alle og ikke bare i tilfeller hvor stønadmottakeren bevisst innretter seg på en ny periode med stønad. NAV vil dermed slippe å gå inn på personlige forhold når det skal vurderes om fortsatt stønad kan gis.

En ufravikelig regel som begrenser antall perioder med overgangsstønad, vil imidlertid kunne treffe tilfeller hvor det vil være ønskelig å gi stønad i en ny periode. Det vil kunne forekomme tilfeller hvor forsørgeren i forbindelse med det nye barnet vil være i en helt ny situasjon og hvor intensjonen ved å

gi overgangsstønad i en ny periode helt klart er oppfylt. Foreldrene kan for eksempel ha gjenopptatt forholdet i en periode og fått et nytt barn før det igjen blir brudd, eller en som tidligere har mottatt overgangsstønad får barn i et nytt forhold og blir alene om omsorgen for barnet. Dette kan løses ved en regel som har som formål å forhindre tilnærmet fortløpende perioder med overgangsstønad slik at stønad kan gis dersom forsørgeren har vært ute av ordningen i en periode. Dette vil imidlertid reise nye problemstillinger, blant annet hvor lenge stønaden må ha vært stanset før man kan gi i en ny periode og hvor raskt enkelte vil innrette seg i forhold til det nye regelverket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser at en ufravikelig regel om at stønad bare kan gis et bestemt antall ganger, vil medføre behov for unntak etter hvert som enkelttilfeller avdekker svakheter ved en slik ordning. Slike unntak fører ofte til at regelen blir vanskelig å administrere i praksis.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er imidlertid positive til at et slikt forslag utredes nærmere. Man må imidlertid skille mellom misbruk og hva den enkelte er juridisk berettiget til, slik at utformingen av stønadsordningen ikke begrunnes i tilfeller som egentlig ikke har rett til stønaden.

Barnetrygd

Barnetrygden har som formål å være et tilskudd til forsørgelse av barn og er å regne som et skattepolitisk virkemiddel. Barnetrygden skal dessuten virke omfordelende mellom familier med og uten barn med sikte på å utjevne inntektsforskjeller til fordel for barnefamilie. Den utvidede barnetrygden til enslige forsørgere skal bidra til å dekke merkostnader en enslig mor eller far har som følge av at vedkommende bor alene med barnet i en egen husholdning. Formålet er dermed ikke i hovedsak å avhjelpe sosial ulikhet mellom barnefamilier.

En dreining fra kontantytelser til tjenester vil, for barnetrygdens del, kreve omfattende utredninger og administrasjon av alternative ordninger. Utvalget foreslår heller ikke konkrete tiltak på dette området.

Hva gjelder forslagene om å omgjøre kontantytelser til tjenester på familieytelsesområde, bør det drøftes nærmere i hvilken grad dette vil ha den ønskede effekt på eksport innenfor EØS. Eksport av familieytelser er et grunnfestet prinsipp i de europeiske koordineringsreglene. Dette er ved flere anledninger presisert og utvidet av domstolen. Det kan ikke uten videre forutsettes at en slik omlegging av norske familieytelser vil innebære at Norge slipper å eksportere ytelsene. I forholdet til land utenfor EØS, antas forslaget i større grad å kunne ha effekt.

Punkt 14.3.7 Aktivisering i sosialhjelpssystemet

Sosialhjelpen skal være et økonomisk sikkerhetsnett for mennesker som ikke har annen inntekt i form av lønn eller stønadsordninger. Denne stønaden skal alltid følges av et godt sosialfaglig tjenestetilbud til mottaker, og stønadens størrelse skal vurderes individuelt ut fra hjemmel i Lov om sosiale tjenester

i arbeids- og velferdsforvaltningen. Fokuset må med andre ord heller være på tjenestenes innhold enn på stønadens størrelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter således ikke utvalgets forslag om et øvre økonomisk tak for hvor mye den enkelte kan få i sosialhjelp. Det vises imidlertid til at et av formålene med økonomisk sosialhjelp er at den skal være midlertidig og avhjelpe en vanskelig situasjon. Det er derfor viktig med sosialfaglig oppfølging slik at personen det gjelder kommer seg inn i en eller annen form for aktivitet og en annen form for inntekt.

Kvalifiseringsprogrammet er et viktig element i fattigdomsbekjempelsen. Målgruppen for programmet er personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Programmet er en lovhjemlet rettighet for målgruppen. Det er viktig å presisere at manglende norskkunnskaper som setter hinder for aktiv yrkesdeltakelse, ikke i seg selv er tilstrekkelig til at man kommer inn under målgruppen for KVP.

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter utvalgets merknader om at det er viktig å dreie økonomiske ytelser til barnefamilier inn mot tiltak som bidrar til større deltakelse og inkludering for barn og unge. Også i denne sammenheng bør oppmerksomheten rettes inn mot det sosialfaglige arbeidet som ligger i tjenestetilbudet disse familiene gis, samt at det må legges bedre til rette for større koordinering mellom statlig og kommunalt tjenestetilbud.

Punkt 14.4.1 Arbeidsrettede tiltak

Yrkesrettet språkopplæring i de ordinære arbeidsmarkedstiltakene for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

Utvalget drøfter flere forhold ved de arbeidsrettede tiltakene som tilbys i dag. Utvalget er blant annet av den oppfatning at yrkesrettet språkopplæring bør bli et mer dominerende innslag i de ordinære arbeidsrettede tiltakene for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at ansvaret for obligatorisk norskopplæring og grunnleggende opplæring i norsk fortsatt skal ligge til kommunene og utdanningsmyndighetene. Retten til grunnopplæring for voksne minoritetsspråklige er regulert i opplæringsloven og introduksjonsloven som forvaltes av Kunnskapsdepartementet (KD) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Innenfor arbeids- og velferdsforvaltningens regelverk kan minoritetsspråklige tilbys ulike arbeidsrettede tiltak og virkemidler, herunder kvalifiserende tiltak og Kvalifiseringsprogrammet. Yrkesrettet norsk kan inngå som element i kvalifiserende tiltak. Dette forutsetter imidlertid at grunnleggende norskopplæring er gjennomført og at deltakerne har tilstrekkelig grunnleggende norskkunnskaper.

Arbeids- og velferdsetaten erfarer at antall minoritetsspråklige med manglende norskkunnskaper og svake grunnleggende ferdigheter er økende. Etaten finner det derfor vanskelig innenfor NAVs ansvarsområde, rammer og formålet med arbeidsrettede tiltak å gi tilbud som brukere med svært mangelfulle norskkunnskaper kan nyttiggjøre seg og som kan føre til arbeid. Dette er utfordringer som

må møtes med tydelige krav til at handlingsrom og muligheter som finnes innenfor opplæringsloven og introduksjonsloven benyttes og praktiseres av fylkeskommunale enheter og kommuner ved opplæringstilbud både til ungdom og voksne. Det betyr evne og vilje til å organisere opplæringstilbud slik at de er tilpasset voksnes livssituasjon og behov for pedagogisk tilrettelegging - også for minoritetsspråklige. Tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter i norsk kan bidra til å redusere arbeidsledighet og fattigdom og til økt deltakelse på flere ulike arenaer i det norske samfunnet.

Mange deltakere i Introduksjonsprogrammet har lav formalkompetanse fra sine hjemland og svake norskkunnskaper. Selv om de gjennomfører språkopplæringen i Introduksjonsordningen, har de ofte ikke tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne nyttiggjøre seg verken skolegang eller NAVs arbeidsrettede tiltak. De mangler også den kompetansen som kreves for å få ledige jobber. Dette er personer som kan ha behov for mer langvarig opplæring.

Erfaring tilsier at svært mange, ikke minst de med lite eller ingen skolegang, profiterer på praksisnær språkopplæring utenfor rammene av ordinær klasseromsundervisning. Det kan synes nødvendig med en god dialog mellom BLD, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og utdanningsmyndighetene i kommunene for å videreutvikle både norsk- og samfunnsopplæringen og tilrettelegge for større grad av praksisnær opplæring tilpasset de ulike behov brukerne i Introduksjonsordningen har. Det er grunn til å vurdere om det er nødvendig å bedre kvaliteten og resultatoppnåelsen med hensyn til norskkunnskaper i dagens ordninger. Opplæringen bør blant annet være tilrettelagt for innvandrere med svake lese- og skriveferdigheter også i eget morsmål. Målet med opplæringen bør være norskkunnskaper på et nivå som er tilstrekkelig for å kunne komme i arbeid.

NAV kan forbedre samarbeidet med kommunene når det gjelder å stille tilpassede tiltak til rådighet for deltakere i introduksjonsordningen. NAVs bidrag i dette arbeidet kan imidlertid ikke sees isolert. NAVs rolle er å utfylle det kommunale tilbudet med relevante, arbeidsrettede tiltak tilpasset målgruppen. Dette kan ikke erstatte pedagogisk innrettet praksisnær språkopplæring, men være et supplement.

NAV har ansvar for å sikre tilbud av arbeidsrettede tiltak som kan bidra til at arbeidsmarkedet får tilgang til etterspurt arbeidskraft og at arbeidssøkere kvalifiseres for ledige jobber og styrker sine muligheter til å komme i arbeid. Arbeidssøkere med svake norskkunnskaper kan tilbys arbeidsrettede tiltak hvor hovedinnholdet er kvalifiserende (tiltaket har et arbeidsfokus) og nødvendig norskopplæring inngår som et deltilbud for å støtte opp om målsettingen med tiltaket. Generelt er det imidlertid en forutsetning at tiltaksdeltakere behersker norsk på et visst nivå for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak fra NAV. Mange arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn står langt fra arbeidsmarkedet og har et langt kvalifiseringsløp foran seg. Opplæringstiltakene fra NAV er relativt korte kurs som i slike tilfeller ikke nødvendigvis er egnet til å fylle gapet mellom individuelle kvalifikasjoner og kravene i arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsetaten har spesielle utfordringer i forhold til arbeidssøkere som ikke har rett til norskopplæring. Et mulig tiltak er å utvide den kommunale språkopplæring for alle nyankomne

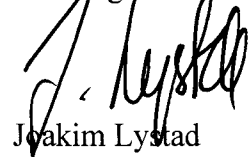
innvandrere; også arbeidsinnvandrere slik at alle arbeidssøkere uten tilstrekkelige norskkunnskaper får et tilfredsstillende tilbud om norskopplæring.

Utvalget foreslår at det innføres permisjonsrett i Introduksjonsordningene i forbindelse med overgang til arbeid. Permisjonsrett vurderes som positivt. Hvorledes dette skal gjennomføres i praksis må vurderes. Hvilket ansvar vil programkoordinator i Introduksjonsordningen og saksbehandler i NAV få dersom ordningen innføres? Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker tydelige rammer og ansvarsforhold.

Arbeidsinnvandringen til Norge har økt sterkt de siste årene. Ikke alle arbeidsinnvandrere har tilstrekkelig norskkunnskaper til å komme i annet arbeid dersom jobben de opprinnelig ble rekruttert til opphører. Mange arbeidsinnvandrere har opptjente rettigheter til bistand fra NAV etter en periode med arbeid i Norge. Manglende norskkunnskaper hos denne gruppen kan bli en økende utfordring for NAVs tjenesteyting i tiden som kommer. Det er derfor behov for å vurdere utvidelse av det kommunale tilbud om obligatorisk norskopplæring til også å gjelde arbeidsinnvandrere.

Arbeids- og velferdsetaten har et ansvar for å bistå arbeidsmarkedet i å skaffe nødvendig arbeidskraft. Dersom arbeidsmarkedets behov må dekkes gjennom bruk av utenlandsk arbeidskraft kan nødvendig norskopplæring inngå som en del av Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede tiltak. Dette vil imidlertid være konjunkturavhengige tiltak, variere i forhold til utfordringer i spesielle bransjer eller sektorer og ikke kunne imøtekomme et generelt behov blant minoritetspråklige eller arbeidsinnvandrere for tilstrekkelige norskkunnskaper.

Vennlig hilsen



Joakim Lystad
arbeids- og velferdsdirektør



Ingrid Nikolic
direktør Fagstab tjenester

Kopi: Arbeidsdepartementet